



Annales historiques de la Révolution française

370 | octobre-décembre 2012
Varia

Entre textes parisiens et réalités locales : l'administration départementale du Jura (1790-1793)

Aline Bouchard



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/12522>
DOI : 10.4000/ahrf.12522
ISSN : 1952-403X

Éditeur :

Armand Colin, Société des études robespierristes

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2012
Pagination : 157-164
ISBN : 978-2-200-92762-2
ISSN : 0003-4436

Référence électronique

Aline Bouchard, « Entre textes parisiens et réalités locales : l'administration départementale du Jura (1790-1793) », *Annales historiques de la Révolution française* [En ligne], 370 | octobre-décembre 2012, mis en ligne le 01 décembre 2015, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/12522> ; DOI : 10.4000/ahrf.12522

Tous droits réservés



***ENTRE TEXTES PARISIENS
ET RÉALITÉS LOCALES :
L'ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE
DU JURA (1790-1793)***

Aline BOUCHARD

Partant du constat de la rareté de travaux récents sur les nouvelles administrations locales révolutionnaires, cette thèse a pour but de saisir comment de nouveaux administrateurs locaux prennent conscience de leur rôle et de leur place dans l'État en temps de Révolution et dans un cadre géographique renouvelé jusqu'à dépasser leurs strictes missions administratives pour mener une révolte politique. Si l'administration départementale constitue le centre de l'étude, ce travail n'en multiplie pas moins les angles d'approche, au croisement des histoires administrative, institutionnelle, politique et sociale. Car il ne s'agit pas d'étudier uniquement la création, la mise en place et le fonctionnement d'une nouvelle autorité constituée, mais bien de voir aussi son insertion dans la pyramide des pouvoirs ainsi que les hommes, administrateurs élus comme hommes de bureaux, derrière les structures. Au-delà de la question des administrations et des pratiques institutionnelles en temps de crise, c'est aussi l'occasion de réfléchir à la réception et au vécu de la Révolution par un groupe de révolutionnaires bien circonscrit qui mène, à l'instar des députés et des militants, une action concrète dans la Révolution.

Mais pour étudier ces questions au plus près, il était nécessaire de choisir un cadre départemental. Or l'historiographie jurassienne de la période reste peu développée, encore trop tributaire d'histoires partisans du XIX^e siècle, alors même que ce département peut représenter un champ d'étude intéressant. Bien intégré au royaume de France à la veille de la Révolution et conformiste, le département du Jura jouit en outre du contexte particulier d'un département frontalier. Par ailleurs, s'il s'est toujours marqué par un patriotisme profond, il est également le lieu d'un

des mouvements « fédéralistes » de 1793. Si bien que l'interrogation initiale sur les administrations locales se double d'une question particulière liée aux conditions et réalisations de cette crise « fédéraliste » sur le terrain.

Alors qu'il faut quatre à cinq jours à un courrier pour relier Paris et la première ville du Jura, il convient de se rappeler enfin que les administrations locales sont prises entre deux tensions pour remplir leurs missions, à savoir le contenu des textes reçus de la capitale, textes produits par les pouvoirs législatif et exécutif, correspondances, journaux, et les réalités locales, qu'elles soient jurassiennes ou interdépartementales. Entité administrative autonome, l'administration départementale est également un intermédiaire entre Paris et son ressort, partie prenante des relations et des tensions qui existent entre, d'une part, les lois, les écrits et les discours et, d'autre part, les hommes, les lieux et les moments. C'est ce fil qui conduit le travail, celui de la place et de l'autonomie de l'administration face aux textes parisiens et aux réalités locales.

Le cœur du travail est constitué de sources manuscrites. Néanmoins, pour des raisons de conservation de sources, on s'est concentré sur les sources produites ou reçues par l'administration. À cet effet, le gros des dépouillements a eu lieu aux archives départementales du Jura (série L notamment), complétés par des dépouillements aux archives du SHD, aux Archives nationales et dans quelques autres fonds locaux. On notera que les registres de délibérations des deux organes, conseil général et directoire, et les correspondances des principaux protagonistes ont été dépouillés *in extenso*, ce qui permettait de prendre en compte tous les éléments, tant endogènes qu'exogènes, sans préjuger de leur importance postérieure. Cette orientation permet alors de dresser une histoire du point de vue des acteurs, acteurs dont la prosopographie des quatre-vingt un administrateurs et trente-deux hommes de bureaux a été grandement facilitée par le recours à un dictionnaire antérieur¹, et qui permet de resituer le moment révolutionnaire dans des courants et des pratiques de plus longue durée. Du côté de l'historiographie, ce travail s'affirme dans la lignée des travaux de Catherine Kawa et Vida Azimi. Tout en ayant recours aussi souvent que possible aux monographies départementales existantes pour fournir des éléments de comparaison, ce travail espère s'inscrire aux côtés de la thèse de Solange Ségala sur les Bouches-du-Rhône et de la thèse en

(1) Henri HOURS (dir.), *Naissance d'un département. Dictionnaire biographique des administrateurs du département, des districts et des cantons du Jura pendant la Révolution française, 1790-an VIII (1800), suivi de quelques biographies détaillées*, Lons-le-Saunier, Société d'Émulation du Jura, 1991.



cours de Gaïd Andro sur les procureurs généraux syndics². L'ensemble se compose de trois volumes, les deux premiers étant consacrés au texte et le troisième contenant les annexes, dont un dictionnaire des administrateurs et des hommes de bureaux, les sources et la bibliographie.

Le plan s'articule en trois parties chronologiques, ce qui souligne le rôle des événements dans l'évolution des relations Paris/province et le calendrier des administrations locales : transition géographique et institutionnelle depuis la province comtoise jusqu'au département jurassien (1789-1790) ; fonctionnement concret et réel de l'administration (1790-1792) ; ruptures et mutations impliquées par le Dix août et la crise fédéraliste (1792-1793). Le terme de l'étude correspond au remplacement de l'administration départementale par une commission administrative d'un autre type.

Après une rapide présentation de la province de Franche-Comté à la fin de l'Ancien Régime et un retour sur le cadre théorique de la réorganisation constituante, la première partie s'arrête sur la mise en place des nouvelles administrations locales dans un cadre géographique réorganisé. Localement, la transition se révèle assez aisée, tant pour les hommes que pour les pouvoirs, les archives et les pratiques, sans retour d'un éventuel esprit provincialiste. Selon un modèle que l'on retrouve dans les autres départements, les élections jurassiennes de 1790 et de 1791 amènent au pouvoir des personnes ayant déjà fait leurs preuves par ailleurs, dans l'administration ou la justice, *sanior pars* paternaliste bien assise localement. Signe d'une volonté vraisemblable des administrateurs, les hommes s'effacent derrière la structure et le pouvoir collectif, à l'exception notable du procureur général syndic qui, dans le Jura, jouit d'une place particulière. Ces hommes nouveaux parviennent sans difficulté mais non sans tâtonnements à établir une organisation administrative tout à fait satisfaisante, dans ce qu'elle a d'humain (hommes de bureaux, principes) comme dans ce qu'elle a de matériel (locaux, outils de travail) et technique (règlements et procédures), sachant mêler les nouveautés révolutionnaires aux principes d'Ancien Régime.

La deuxième partie présente concrètement les différents domaines d'intervention des autorités constituées, qui associent aux domaines de leurs prédécesseurs les intendants de nouveaux domaines : maintien de

(2) Solange SÉGALA, *L'activité des autorités administratives départementales des Bouches-du-Rhône de 1790 à 1792*, Aix-en-Provence, Presses universitaires Aix-Marseille, 1997. Gaïd ANDRO, « Pistes de recherche pour une étude sur les procureurs généraux syndics : entre histoire individuelle et histoire institutionnelle », *AHRF*, n° 360, 2010, p. 3-25.

l'ordre, économie, santé, fiscalité, travaux publics... Simple niveau d'une pyramide administrative, l'administration départementale s'insère dans des jeux de pouvoirs complexes, tant verticaux qu'horizontaux. De fait, les relations évidentes et attendues avec les différents pouvoirs hiérarchiques sont rapidement complétées par des relations informelles et nécessaires au bon fonctionnement de l'ensemble. Si la réalisation des missions initiales a déjà été l'occasion d'adaptations régulières, c'est encore plus vrai avec l'apparition de nouvelles tâches. En multipliant les domaines d'intervention et en favorisant la prise de parole d'opposants, le renforcement de la répression contre les réfractaires, la crainte de la Contre-Révolution ou encore l'imminence de la guerre pèsent d'un poids tout particulier sur l'activité administrative, au moment où les administrateurs se font davantage l'écho des événements parisiens. Poussés autant par les événements que par les principes qu'ils se sont construits, les administrateurs jurassiens se montrent alors de plus en plus politiques, s'éloignant progressivement de leur légalisme foncier initial au profit d'un plus grand réalisme.

Les élections de 1792 apportent un renouvellement important des organes du département, mais les nouveaux élus ont généralement déjà une expérience administrative inférieure. Néanmoins, alors que les pouvoirs locaux issus de la Constituante sont toujours en place, les administrateurs jurassiens sont confrontés à l'apparition des pouvoirs extraordinaires issus du Dix août, comme les représentants en mission. De fait, si les administrateurs acceptent, sans entrain, la République, leur discours sous la Convention est avant tout convenu et attendu, plaçant toujours les administrations locales au cœur du succès de la Révolution, sur un pied d'égalité avec l'Assemblée nationale, au nom de la souveraineté populaire. Dans ces conditions, on comprend mieux la révolte contre la Convention du printemps 1793, commencée dans le Jura avant même la chute de la Gironde. Mais si le « fédéralisme » jurassien connaît des particularités, essentiellement liées à son verrouillage par l'administration départementale, il n'en présente pas moins des points communs avec nombre de ses homologues et souligne le patriotisme et le légalisme des administrateurs. C'est sans doute cette absence de véritable projet qui explique sa répression modérée, avant tout liée aux rivalités personnelles et au contexte propre de 1794, puis le retour dans les institutions d'un certain nombre d'administrateurs dans les années qui suivent.

Au final, ce travail illustre le processus de politisation d'un groupe directement en prise avec les évolutions de la Révolution sous deux angles complémentaires sinon opposés. De fait, les administrateurs établis par la Constituante ont une double réalité : ce sont autant des citoyens avec une

certaine vision des pouvoirs et de la Révolution, que des administrateurs élus par leurs administrés, membres des pouvoirs constitués et garants des institutions. Or leur implication dans la Révolution même a un rôle évident dans leur évolution, alors qu'ils cherchent à faire coïncider leurs principes avec les besoins de leur charge. Soumis à des changements et des recompositions constantes de leurs missions et de leurs devoirs, c'est autour du succès de la Révolution et du service de l'État qu'ils se construisent une identité.

Les administrateurs qui s'installent en 1790 sont confrontés à une réorganisation générale de ce qui composait le cadre de travail de leurs prédécesseurs et doivent trouver leur place tant dans la pyramide des pouvoirs étatiques que face à leurs administrés, obéir et se faire obéir dans un contexte institutionnel redéfini. Pour mener à bien leurs missions de maintien de l'ordre et de paix sociale, les administrateurs se trouvent rapidement face à un dilemme, celui de respecter ou non à la lettre les textes de loi. On sait, naturellement, que tout texte législatif connaît des applications locales particulières parce que les pouvoirs centraux sont loin, parce qu'ils ne prévoient pas tout et parce qu'il faut bien remplir les missions. Mais l'apparition de textes plus polémiques, un décalage croissant entre les tâches à remplir et les moyens disponibles, ainsi que le développement de groupes de pression, comme les sociétés populaires, poussent les administrateurs à s'éloigner volontairement et consciemment de plus en plus fréquemment de la loi à partir de 1791-1792, au profit de principes présentés comme supérieurs : les intérêts locaux, le succès de la Révolution et le salut public. Si les Jurassiens évoluent de la même façon que leurs homologues, il est à souligner cependant leur extrême prudence en la matière, marquée par une autonomie évidente vis-à-vis des différents groupes de pression au profit du cadre administratif.

C'est également au cadre administratif que les administrateurs jurassiens accordent une place essentielle pour diffuser la Révolution auprès des populations. Persuadés de leur rôle dans la société, ils multiplient les cérémonies et les discours pour asseoir leur légitimité et acculturer leurs administrés et les citoyens aux principes révolutionnaires. Mais parce que ce sont aussi leurs actions elles-mêmes qui doivent parler en faveur de la Révolution, on les voit régulièrement préférer le dialogue et la conciliation à l'usage de la force et à la précipitation pour inciter les administrés à remplir leurs devoirs, et assurer ainsi la cohésion locale. Néanmoins, de telles mesures ne sont nullement anodines, car il en va également de la place de l'administration départementale au sein des institutions, au point de ne pas tout dire à Paris. De telles préoccupations soulignent bien le rôle



d'encadrement et de filtre que s'attribuent les administrateurs au sein des institutions.

La mise en place de nouvelles administrations basées sur l'élection en temps de Révolution favorise l'introduction de questions politiques dans des domaines qui ne devraient être qu'administratifs. Et l'engagement dans l'administration en 1790 comme en 1792 n'est pas anodin. Par ailleurs, les administrateurs ne sont pas des naïfs. Pourtant, en ce domaine comme en d'autres, les premiers administrateurs jurassiens se montrent extrêmement réservés, et tout vocabulaire ou discours politique met du temps à apparaître. Certes, dès le début, certaines décisions et mesures liées à l'organisation matérielle, technique et humaine du travail administratif ont des fondements politiques ; mais dans le même temps, les administrateurs, qui sont au courant des événements politiques, notamment parisiens, semblent se cantonner volontairement aux missions administratives, à l'écart de tout positionnement ou parti pris politique, et dans un cadre départemental. C'est seulement progressivement, et sous le poids conjugué de la pratique, des circonstances et de la nécessité administrative et politique, qu'on les voit s'exprimer explicitement sur les questions politiques, et s'ouvrir au cadre national. Si les suites de Varennes sont encore fortement marquées par un point de vue institutionnel et étatique, le maintien de la monarchie constitutionnelle pour sauver la Révolution, désormais indissociable de l'État, et si les administrateurs apparaissent souvent comme de simples spectateurs et suiveurs, la chute de la royauté et le sort de la représentation nationale sont l'occasion d'exprimer une position politique différenciée, rejetant avec la même vigueur les contre-révolutionnaires et les différents groupes qui divisent la Convention au profit d'un intérêt commun supérieur. Le mouvement fédéraliste permet de ne plus subir passivement mais bien d'agir activement sur la scène politique nationale. Néanmoins, au final, si les administrateurs sont des hommes de principes, conscients des enjeux d'une administration, ils n'ont pas pris la mesure des enjeux politiques au tournant de 1792-1793 et ils comprennent mal que les cadres et les repères de 1789-1790 ont changé.

Car c'est véritablement autour de leurs tâches administratives qu'ils se construisent une place et une identité. Et tout comme pour les députés de 1789, cette construction d'une pensée politique est moins le fruit d'un héritage antérieur que la conséquence de l'apprentissage des premières années de Révolution. Difficile d'établir ce qui, des situations parisiennes, nationales, locales ou jurassiennes, favorise le plus cette prise de conscience, tant les raisons et les chronologies sont intriquées. Confrontés à des situations parfois difficiles comme les rivalités urbaines et personnelles locales, le

manque d'informations et de moyens depuis Paris ou encore l'interférence constante des enjeux nationaux et locaux, les administrateurs gagnent leur autonomie sur les difficultés et les carences de la Révolution, développant des situations originales pour remplir l'ensemble de leurs missions et favoriser la réforme du royaume. Nul doute que ces réussites, longtemps non confrontées à l'épreuve des faits, jouent un rôle évident dans la confiance que se construisent les administrateurs et expliquent, au moins en partie, le mouvement « fédéraliste ». Sincèrement attachés à la Révolution, conscients des sacrifices que cela implique, persuadés de travailler aux affaires du département et de l'État et incapables de laisser de côté leurs préoccupations administratives au cœur même du mouvement « fédéraliste », ils se créent durant ces années une véritable expérience professionnelle. Et c'est cette expérience, alliance des principes de l'Ancien Régime, des nouveaux principes révolutionnaires et de l'expérience pragmatique d'une administration, qui leur permet de servir l'État au-delà de 1793, à l'écart cependant de nouvelles joutes politiques.

Au final, l'administration départementale jurassienne peut apparaître suivre son propre rythme sans être nécessairement à l'unisson du reste, que ce soit Paris, le reste de la France ou même certaines populations locales. Ce sont d'autres questions, d'autres priorités et d'autres buts qui se font jour que les strictes questions administratives pensées initialement à Paris par les Constituants et qui sont aussi l'occasion d'expérimentations multiformes et originales, propres aux temps instables.

Orientée sur un groupe défini et ses archives, il est évident que cette thèse laisse dans l'ombre de nombreux points. De fait, la disparition de la quasi-totalité des archives des sociétés populaires et de tout journal jurassien ainsi qu'une historiographie locale encore trop restreinte n'ont pas permis de résoudre toutes les questions posées par ces nouvelles administrations, de la présence des administrateurs dans les administrations d'Ancien Régime, aux relations avec les sociétés locales en passant par la chronologie de la politisation des administrateurs locaux. Parmi les questions en suspens et qui mériteraient des réponses au niveau national, figurent en premier lieu les modalités et réalités de l'acculturation des administrateurs locaux, notamment à travers l'étude de leurs discours. Il serait intéressant également d'avoir des études plus fréquentes sur les administrateurs au pouvoir entre 1790 et 1793, ce qui permettrait de réfléchir aux questions d'engagement et de continuité ou de ruptures induites par les différentes périodes de la Révolution. Enfin, on aimerait connaître plus en détail les similitudes et



individualisations locales et savoir dans quelle mesure, selon les lieux et les dates, les nouvelles administrations de 1790 ont été ou non un réel succès.

Aline BOUCHARD
IHRF - Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne,
7 rue de la Sorbonne, 75231 Paris cedex 05
aline.bouchard2@wanadoo.fr